Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 396

Wijziging van de socialezekerheidswetten in verband met de regeling van de bestuurlijke boete

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 maart 2016

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Bij de beantwoording is gekeken naar de onderlinge samenhang van de vragen. Daarom wordt bij de beantwoording afgeweken van de volgorde waarin de vragen in het verslag zijn opgenomen. Aansluitend bij de gestelde vragen van de fracties, zal achtereenvolgens in worden gegaan op:

1. Het wetsvoorstel
   a. Algemeen
   b. Noodzaak tot aanpassing van de wet
   c. Doel van de wet
   d. Inhoud van het wetsvoorstel
2. Het concept Boetebesluit socialezekerheidswetten
   a. Boeteregime
   b. Mate van verwijtbaarheid
   c. Waarschuwingsmogelijkheid
3. Bevorderen rechtsgelijkheid en eenduidige uitvoeringspraktijk
4. Verhouding tot het strafrecht
5. Gevolgen van aanpassing wet- en regelgeving
6. Monitoring en evaluatie
7. Aanbevelingen van de Nationale ombudsman
   a. Algemeen
   b. Boeteregime
   c. Schuldhulpverlening
   d. Beslagvrije voet
   e. Verhouding tot strafrecht
8. Verhouding tot de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 11 januari 2016
9. Herziening

kst-34396-7
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

1. Het wetsvoorstel

a. Algemeen

De leden van de fractie van D66 vragen waarom het ruim een jaar heeft geduurd na de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) voordat de regering het wetsvoorstel naar de Staten Generaal heeft gestuurd. Waarom is niet gekozen voor een snelle wetswijziging? De leden van de fractie van D66 vragen of het lukt om de wet medio 2016 in werking te laten treden zoals de regering heeft toegezegd.

Voordat een wet tot stand is gebracht, wordt een groot aantal stappen doorlopen en dienen verschillende partijen te worden betrokken. Zoals in het Algemeen Overleg Handhaving van 17 december 2014 is aangegeven, heeft de regering dit zorgvuldig willen doen. Dit betekent dat UWV, SVB en gemeenten intensief betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van de aanpassingen. Ook hebben zij de voorstellen getoetst op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zoals toegezegd in de brief van 9 februari 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 497) is het wetsvoorstel voor het zomerreces voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden. Op 22 oktober 2015 is het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het wetsvoorstel ontvangen. Gezien de aard van het advies en de samenhang met het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 juli 2015 (W03.15.0138/II) aan de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J) waarin de Raad van State aandacht vraagt voor de rechtsbescherming van burgers bij bestuurlijke boetes, heeft de regering het advies zorgvuldig bestudeerd. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2017. Dit mede door de Wet raadgevend referendum waarin is opgenomen dat wetgeving niet eerder dan 8 weken na publicatie in werking treedt. De uitvoeringspartijen handelen al sinds november 2014 conform de uitspraak van de CRvB.

b. Noodzaak tot aanpassing van de wet

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom de aanpassing van het Boetebesluit socialezekerheidswetten (Boetebesluit) niet volstaat en het volgens de regering noodzakelijk is de wet aan te passen. De leden van de fractie van de VVD wijzen in dit kader op het feit dat in de huidige wet niet is vastgelegd wat de hoogte is van de boete die moet worden opgelegd, maar dat in de onderliggende regelgeving, het Boetebesluit, is opgeschreven dat dit altijd 100% en minimaal € 150 moet zijn, tenzij er sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Is de regering het met de fractie van VVD eens dat daarom aanpassing van het Boetebesluit volstaat?

De uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 ziet onder meer op het overgangsrecht zoals dat is opgenomen in de Fraudewet. Aanpassing op het niveau van de wet is daarom noodzakelijk. Verder ziet de uitspraak van de CRvB op de maximale hoogten van op te leggen bestuurlijke boetes. Artikel 5:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat in de wet de maximale bestuurlijke boete moeten worden geregeld. Ook is in de Grondwet (artikel 89) vastgelegd dat de boetehoogte op het niveau van de wet moet worden geregeld. Daarnaast wordt de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing uitgebreid. Ook hiervoor is aanpassing van de wet noodzakelijk.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering om toe te lichten op welke wijze het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het wetsvoorstel.

De regering heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State het eerste lid van de regeling van de bestuurlijke boete in de materiewetten zodanig gewijzigd dat hierin expliciet tot uitdrukking is gebracht dat «opzet» is gericht op het niet of niet behoorlijk mededelen van de feiten en omstandigheden zoals bedoeld in de inlichtingenverplichting. Ook de artikelsgewijze toelichting is voor wat betreft het begrip opzet aangepast en verduidelijkt. Verder is in de paragraaf *Verhouding tot het strafrecht* gemotiveerd waarom de regering niet kiest om de verhouding tot het strafrecht aan te passen. Ook wordt in deze paragraaf een toelichting gegeven op de pilot waarin UWV- en SVB-zaken centraal bij het Openbaar Ministerie (OM) worden aangebracht. Tot slot is de paragraaf *Bevordering rechtsgelijkheid en eenduidige uitvoeringspraktijk* toegevoegd waarin de regering aangeeft op welke wijze hieraan invulling wordt gegeven.

De leden van de SP- en SGP-fractie vragen waarom niet is gekozen om het boetebeleid te heroverwegen zoals de Raad van State heeft geadviseerd en in hoeverre de regering alternatieven heeft overwogen. De leden van de CU- fractie vragen of de regering naar aanleiding van het ongevraagd advies van de Raad van State van 13 juli 2015 overweegt om de Fraudewet verder aan te passen. Zo ja, wanneer verwacht de regering op het advies te reageren. De leden van de fractie van D66 vragen hoe zij het woord «vooralsnog» moeten duiden in relatie tot de keuze voor een sanctiestelsel.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert in het ongevraagd advies van 13 juli 2015 aan de Minister van V&J (W03.15.0138/II) opnieuw te kijken naar het niveau van de wettelijk geregelde rechtsbescherming bij bestraffende sancties. Dit advies geeft een analyse van de verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en het bestuursrecht en biedt waardevolle aanknopingspunten voor door de wetgever te maken keuzes tussen sanctiestelsels. Het kabinet beraadt zich op dit moment op de consequenties van het ongevraagd advies voor het systeem van de rechtshandhaving. De Minister van V&J heeft op 8 januari 2016 (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300 VI, nr. 72) aangeven dat gezien de reikwijdte en inhoud van dit advies een kabinetsreactie een zorgvuldige voorbereiding vraagt. Vele belanghebbende organisaties (waaronder het Openbaar Ministerie, politie, Raad voor de Rechtspraak, VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen) worden betrokken bij de gedachtevorming. De regering streeft er naar om in de eerste helft van 2016 een inhoudelijke reactie op het advies gereed te hebben in de vorm van een nader rapport. Er is voor gekozen om hier in het voorliggende wetsvoorstel niet op vooruit te lopen en het sanctiestelsel zoals vormgegeven bij de oorspronkelijke Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (Fraudewet) niet te heroverwegen. Sinds de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 handelen de uitvoeringsorganisaties in lijn met deze uitspraak. De regering vindt het onwenselijk de uitvoeringspraktijk opnieuw met ingrijpende wijzingen te confronteren. Met het oog op de kenbaarheid en rechtszekerheid heeft de regering ervoor gekozen op dit moment de uitspraak van de CRvB inzake het boetestelsel te volgen en de wet- en regelgeving hiermee in lijn te brengen. Op basis van het kabinetsstandpunt inzake het ongevraagd advies kan mogelijk worden bezien of en in hoeverre dit gevolgen moet hebben voor de sanctiestelstels in SZW-wetgeving.

c. Doel van de wet

De leden van de SP-fractie vragen of de regering nog achter de gedachte van de Fraudewet staat en zo ja, hoe dit zich verhoudt met de uitspraak van de CRvB. Hierbij wordt verwezen naar het feit dat de CRvB heeft

geconstateerd dat de wet strijdig is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten.

In zijn uitspraak heeft de CRvB beslist dat het onderdeel overgangsrecht in strijd is met het legaliteitsbeginsel zoals opgenomen in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten. Dit is aangepast in het onderhavige wetsvoorstel. De nu voorgestelde aanpassingen van wet- en regelgeving hebben in hoofdzaak betrekking op de reparatie van het overgangsrecht, de (maximale) hoogte van de boete en een gedifferentieerde benadering van de mate van verwijtbaarheid. De bepalingen met betrekking tot het terugbetalen van te veel ontvangen uitkering, het verplicht en langer terugvorderen en het zwaarder straffen van recidive blijven onveranderd. De uitspraak van de CRvB doet geen afbreuk aan de gedachte achter de Fraudewet, namelijk dat fraude niet mag lonen en teveel ontvangen uitkering altijd moet worden terugbetaald.

De leden van de SP-fractie vragen een nadere toelichting op de toelichting bij het wetsvoorstel waarin wordt gesteld dat boetes geen doel op zich zijn.

Het opleggen van boetes zijn geen doel op zich en zullen in verhouding moeten staan tot de ernst van de overtreding. Dit is geen nieuw inzicht van de regering. Ook onder de oorspronkelijk Fraudewet waren sancties geen doel op zich zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke Fraudewet. Sancties zijn altijd onlosmakelijk verbonden geweest met de solidariteit in de sociale zekerheid en arbeidsregelingen en gericht op onder andere preventie. Ook onder de oorspronkelijke Fraudewet was het uitgangspunt dat sancties in verhouding moesten staan tot de ernst van de overtreding. Met het voorliggende wetsvoorstel brengt de regering hierin geen verandering.

d. Inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze de regering in dit wetsvoorstel invulling geeft aan de motie Heerma/Van Weyenberg (Kamerstukken II, 2013–2017, 17 050, nr. 476). In deze motie verzoeken de leden de regering om met een concrete uitwerking te komen binnen de Fraudewet om de criteria van «de mate van verwijtbaarheid» uit te breiden, om niet meer standaard een minimumboete van € 150 op te leggen, om de waarschuwing in de sociale zekerheid uit te breiden naar andere categorieën en om de mogelijkheid uit te breiden om bij een eerste overtreding een waarschuwing te geven in de Wav als niet ook een andere overtreding is begaan. De leden van de CDA – fractie vragen wat de stand van zaken is rond de uitvoering van het onderdeel inzake de Wav van de motie. Zijn dezelfde argumenten rondom de hoogte van de boetes, de mate van verwijtbaarheid en bewezen opzet die nu gelden rond de Fraudewet niet ook één op één van toepassing op de Wav. Zo nee, waarom niet?

Zoals in de kamerbrieven van 16 december 2014 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 495) en 30 april 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 504) aangegeven, wordt met het voorliggende wetsvoorstel en de voorgenomen aanpassing van het Boetebesluit voor wat betreft de inkomensregelingen invulling gegeven aan de motie Heerma/Van Weyenberg (Kamerstukken II, 2013/14, 17 050, nr. 476). In het wetsvoorstel en het aan te passen Boetebesluit worden de criteria van de mate van verwijtbaarheid uitgebreid met «grove schuld» en «opzet» als ook de criteria die van belang zijn bij de bepaling van de mate van verwijt-

baarheid. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt ook de verwijzing naar de minimumboete geschrapt omdat deze zich niet verhoudt tot evenredige boetes afgestemd op de individuele situatie. Verder wordt de mogelijkheid van het geven van een waarschuwing uitgebreid. Hiertoe wordt een delegatiegrondslag opgenomen in het vierde lid van de desbetreffende artikelen die betrekking hebben op de regeling van de bestuurlijke boete. Deze verruiming wordt uitgewerkt in het Boetebesluit. Voor wat betreft het deel van de motie dat ziet op de Wav volgt een nadere uitwerking. In de uitwerking wordt de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 oktober 2015 (ECLI:RVS:2015:3138) betrokken. De Afdeling heeft zich in deze uitspraak uitgesproken over de redelijkheid van het boetebeleid Wav in een zaak waarin een boete was opgelegd aan een werkgever wegens het illegaal tewerkstellen van een vreemdeling. De Afdeling oordeelt dat tot een «fijnmaziger boetesysteem» zal moeten worden gekomen waarbij gedacht moet worden aan het opstellen van verschillende boetenormbedragen voor verschillende categorieën werkgevers en het opnemen van een waarschuwingsbevoegdheid. Deze uitspraak geeft aanleiding de Beleidsregel Boeteoplegging Wav te wijzigen op het punt van het differentiëren van boetenormbedragen. De waarschuwingsmogelijkheid wordt hierbij mede betrokken. De uitwerking wordt binnenkort afgerond en het streven is de gewijzigde Beleidsregel Boeteoplegging Wav zo spoedig mogelijk in werking te kunnen laten treden.

De leden van fractie van D66 vragen aandacht voor bedrijven die een forse boete hebben gekregen, doordat een bedrijf dat zij hebben ingehuurd, zonder dat dit bij de opdrachtgever bekend was, de Wav overtrad. Op welke wijze maakt dit wetsvoorstel aan dergelijke onrechtvaardige boetes een eind.

Bij dit wetsvoorstel worden de regelingen van de bestuurlijke boete in de socialezekerheidswetten gewijzigd. Dit wetsvoorstel ziet niet op de arbeidswetgeving, in het bijzonder de Wav. In aanvulling op het voorgaande antwoord, wordt hierbij opgemerkt dat aan de ketenverantwoordelijkheid niet zal worden getornd. De Wav kent een ruim werkgeversbegrip. Iedereen die een ander arbeid laat verrichten moet er voor zorgdragen dat die werkzaamheden volgens de geldende wettelijke voorschriften worden uitgevoerd. Ook in situaties van onderaanneming of uitbesteding van werkzaamheden is iedere werkgever verantwoordelijk voor eventuele overtredingen. Als ondanks alle maatregelen die een werkgever in het kader van de eigen verantwoordelijkheid heeft genomen en behoort te nemen, een overtreding wordt geconstateerd, wordt per geval beoordeeld of de overtreding iedere partij in de keten te verwijten valt.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet is gekozen om, naar voorbeeld van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), bij afwezigheid van verwijtbaarheid een nulboete op te leggen?

In een aantal arbeidswetten, waaronder Wav, is geregeld dat een boete *kan* worden opgelegd. In dat geval is het dus mogelijk, ook bij overtreding, geen bestuurlijke boete op te leggen. Dit is de «nulboete» gaan heten. Voor de inkomensregelingen is dit niet mogelijk. In de regeling van de bestuurlijke boete in de uitkeringswetten is bepaald dat wanneer er sprake is van overtreding van de inlichtingenplicht een bestuurlijke boete *moet* worden opgelegd. Het is in principe niet mogelijk om een nulboete te geven tenzij de wet hierop wordt aangepast in een kan-bepaling. Dit zou een verdergaande versoepeling van de wet betekenen. Overigens geldt altijd voor mensen die niet verwijtbaar de wet overtreden het beginsel «geen straf zonder schuld». In dit verband is in

artikel 5:41 Awb geregeld dat het bestuursorgaan geen boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom de regering het begrip schuld niet ook in het wetsvoorstel heeft opgenomen, gelet op het feit dat zij wenst aan te sluiten bij het strafrecht en dat dit begrip ook in het Boetebesluit toegepast wordt. Waarom ligt het volgens de regering niet in de rede om het begrip schuld ook in de wettelijke grondslag op te nemen, zo vragen zij.

De regering brengt met het wetsvoorstel de regeling van de bestuurlijke boete in de desbetreffende materiewetten in lijn met de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014. De CRvB heeft in deze uitspraak bij de bepaling van de maximale bestuurlijke boete aansluiting gezocht bij de maximale strafrechtelijke boetes die de strafrechter kan opleggen bij gelijkwaardige (strafrechtelijke) misdrijf- en overtredingsvarianten van het niet nakomen van de inlichtingenplicht. Voor misdrijven geldt dat opzettelijk handelen of nalaten bewezen moet worden; opzet vormt derhalve een bestanddeel van de delictsomschrijving. Voor de overige overtredingen is opzet geen vereiste om tot een veroordeling te komen. Wel moet de overtreding aan de verdachte kunnen worden verweten, maar het begrip (grove) schuld vormt geen expliciet onderdeel van de delictsomschrijving. Net als in het strafrecht wordt daarom in het onderhavige wetsvoorstel de mate van verwijtbaarheid, anders dan opzet, niet in de wet geregeld. In het te wijzigen Boetebesluit worden de gradaties van verwijtbaarheid nader geduid die mede bepalend zijn voor de hoogte van de boete in het individuele geval. Hierbij zal het gaan om de gradaties verminderde verwijtbaarheid, normale verwijtbaarheid, grove schuld en opzet. Al naar gelang de mate van verwijtbaarheid wordt een bepaald percentage van het benadelingsbedrag als uitgangspunt voor de beboeting geregeld.

De Inspectie SZW wijst in haar reactie op het effect van het schrappen van de minimumboete. Door het schrappen kan het voorkomen dat de maximale boete in het geval er geen sprake is van een benadelingsbedrag hoger zijn dan in het geval er sprake is van een laag benadelingsbedrag. De leden van de fractie van de PvdA vragen of kan worden toegelicht op welke wijze de opmerking van de Inspectie SZW in het wetsvoorstel is verwerkt.

De constatering van de Inspectie SZW heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Dit omdat voor de bepaling van een evenredige boete niet alleen de omvang van het benadelingsbedrag bepalend is. Het bestuursorgaan moet daarnaast ook de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van betrokkene betrekken om tot een evenredige boete te komen.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat UWV en SVB al begin 2015 de uitspraak van de de CRvB in hun beleidsregels en werkinstructies hebben opgenomen. De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de wijziging zich verhoudt tot de beleidsregels en werkinstructies waar in de memorie van toelichting over gesproken wordt.

Met de uitspraak van de CRvB is reeds per 24 november 2014 een nieuwe juridische realiteit ontstaan. De uitvoeringsinstanties zijn sinds de uitspraak gehouden te handelen conform het boetestelsel zoals vastgelegd in het aan uw Kamer aangeboden wetsvoorstel (met uitzondering van de uitbreiding van de waarschuwingsmogelijkheid). In de memorie van toelichting is in paragraaf 4 gewezen op het eind 2014 tussen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV, SVB

en gemeenten gestarte overleg om een eenduidige en uniforme toepassing van de uitspraak van de CRvB te bevorderen. Dit overleg heeft geleid tot een gezamenlijke interpretatie van de uitspraak en vastlegging van uitgangspunten. UWV en SVB hebben deze uitgangspunten begin 2015 in hun beleidsregels en werkinstructies verwerkt. Het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving heeft op basis hiervan een handvat voor gemeenten opgesteld die de toepassing van het nieuwe boetestelsel moet ondersteunen. Ook is reeds jurisprudentie beschikbaar over het nieuwe boetestelsel inclusief de aansluiting bij de strafrechtelijke begrippen opzet en grove schuld. Hiermee is een uitvoeringspraktijk ontwikkeld vooruitlopend op de inwerkintreding van het wetsvoorstel. Met de voorgestelde wijzigingen bij het wetsvoorstel en het te wijzigen Boetebesluit worden de genoemde uitgangspunten in wet- en regelgeving vastgelegd.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het naast de maximale boete van 80.000 euro ook de bedoeling is het benadelingsbedrag volledig terug te vorderen.

Ja. Ingeval van uitkeringsfraude zal de teveel betaalde uitkering altijd geheel teruggevorderd moeten worden. Daarnaast zal een proportionele boete worden opgelegd.

2. Het concept Boetebesluit socialezekerheidswetten

a. Boeteregime

De leden van de fractie van D66 vragen of het verlagen van een percentage om te komen tot een evenredige bestuurlijke boete ook kan betekenen dat er een percentage van bijvoorbeeld 15 procent, 5 procent of 0 procent wordt gehanteerd.

De uitvoeringsinstanties hebben de bevoegdheid de uitgangspunten nader aan of in te vullen door middel van beleidsregels of gemeentelijke verordeningen. Het is mogelijk dat bepaalde uitgangspunten, bijvoorbeeld met betrekking tot de criteria van verminderde verwijtbaarheid, bij beleidsregel of verordening worden aangevuld met nieuwe criteria of dat gestelde criteria nader worden ingevuld.

b. Mate vanverwijtbaarheid

De leden van de fractie van de VVD vragen op welke wijze het criterium voor de vermindering van de verwijtbaarheid bij samenloop van omstandigheden bijdraagt tot uniformiteit in boeteoplegging. De leden van de fractie van de VVD vragen of dit niet leidt tot onbeperkte interpretatiemogelijkheden en alle vrijheid geeft aan de uitvoering om over te gaan tot verminderde verwijtbaarheid.

In het Boetebesluit zijn criteria opgenomen die leiden tot verminderde verwijtbaarheid. Daarmee wordt duidelijk dat wanneer deze omstandigheden zich voordoen er *in ieder geval* sprake is van verminderde verwijtbaarheid. Het benoemen van deze criteria borgt dat daarmee rekening moet worden gehouden bij de boeteoplegging. De lijst met criteria is daarmee niet limitatief. Wanneer in de praktijk niet genoemde omstandigheden aan de orde zijn die duiden op verminderde verwijtbaarheid, dient de uitvoeringsinstantie ook hiermee rekening te houden om een evenredige boete vast te kunnen stellen. Ook onder het huidige Boetebesluit hebben de uitvoeringinstanties deze opdracht. Teneinde de uitvoeringsinstanties handvatten te bieden en daarmee de uniformiteit te bevorderen, wordt in het aan te passen Boetebesluit een tweetal criteria van verminderde verwijtbaarheid toegevoegd. In een van deze twee

nieuwe criteria wordt geregeld dat er zich omstandigheden kunnen voordoen die elk op zich geen verminderde verwijtbaarheid opleveren, maar dat het totaal van deze omstandigheden in onderlinge samenhang bezien wel leidt tot verminderde verwijtbaarheid. Hierbij gaat het om een restcategorie om duidelijk te maken dat wanneer diverse omstandigheden op zich niet leiden tot verminderde verwijtbaarheid op grond van de gestelde criteria van verminderde verwijtbaarheid, deze omstandigheden ook in hun onderlinge samenhang moeten worden bezien. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om diverse kleine fouten en vergissingen door een betrokkene ten aanzien van wie sprake is van zogenoemde multiproblematiek. Deze restcategorie is niet nieuw. Deze is steeds opgenomen geweest in beleidsregels van het UWV.

De leden van de SP-fractie vragen om te reageren op de constatering dat mensen die onbewust een aantal kleine fouten maken en dit uit onwetendheid niet melden, een zware boete opgelegd kunnen krijgen omdat de fouten in samenhang worden bezien.

Mensen die onbewust een aantal kleine fouten maken, worden niet bezien in het kader van een eventuele verhoogde verwijtbaarheid. De geschetste situatie geeft aanleiding hen te bezien in het kader van een eventuele verminderde verwijtbaarheid of de eventuele afwezigheid van verwijtbaarheid. In het laatste geval geldt het uitgangspunt «geen straf zonder schuld». Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op voor zover de overtreding de overtreder niet te verwijten is. Het is aan de overtreder om, als hij van oordeel is dat er geen sprake is van verwijtbaarheid dit aannemelijk te maken. In dit verband wordt gewezen op artikel 5:41 van de Awb op grond waarvan het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de mate van beheersing van de Nederlandse taal geen invloed heeft op de mate van verwijtbaarheid. Meer in het algemeen vragen de leden van de SP-fractie hoe het wetsvoorstel gevolgen kan hebben voor personen die niet in staat zijn om zelf hun belangen te behartigen.

Op grond van de omschrijving van de inlichtingenverplichting is betrokkene verplicht om de uitvoeringsinstantie op zijn verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht, de hoogte of de duur van de uitkering of bijstand. Het onderhavige wetsvoorstel brengt hier geen verandering in. Het is wel van belang dat het uitkeringsorgaan aan de betrokkene meedeelt welke feiten en omstandigheden hij spontaan moet melden. De uitvoering kan er dan ook, tenzij bijzondere omstandigheden op het tegendeel wijzen, van uitgaan dat het de betrokkene redelijkerwijs duidelijk kan zijn dat deze feiten en omstandigheden van invloed kunnen zijn op de uitkering of de bijstand. Zoals opgenomen in de nota van toelichting bij het huidige Boetebesluit is geen sprake van verminderde verwijtbaarheid indien een betrokkene de inhoud van de correspondentie van de uitvoeringsinstantie niet begrijpt, bijvoorbeeld omdat hij de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst. Van de betrokkene mag worden verwacht dat hij zich laat informeren over de betekenis hiervan. Evenmin is sprake van verminderde verwijtbaarheid indien een betrokkene langere tijd niet in staat is zijn belangen te behartigen. Van de betrokkene mag worden gevergd dat hij ervoor zorgt dat een ander zijn zaken regelt. Laat hij dit na, dan is er geen sprake van verminderde verwijtbaarheid. Naast de omstandigheden die leiden tot verminderde verwijtbaarheid zijn er omstandigheden die niet leiden tot verwijt-

baarheid. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie dat op het moment van niet nakomen van een inlichtingenverplichting de betrokkene verkeerde in onvoorziene en ongewenste omstandigheden die niet tot het normale levenspatroon behoren en die het de betrokkene feitelijk onmogelijk maakten om aan zijn verplichtingen te voldoen, zoals een plotselinge ziekenhuisopname. Daarnaast kunnen in de praktijk ook andere omstandigheden bestaan die geen verwijtbaarheid opleveren. In dit verband wordt gewezen op artikel 5:41 van de Awb op grond waarvan het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt voor zover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Los van de verwijtbaarheid kan, zoals bij de oorspronkelijke Fraudewet is toegelicht, de overtreder in omstandigheden verkeren die op grond van dringende reden het opleggen van een sanctie onredelijk en onbillijk maken. Hierbij kan bijvoorbeeld een rol spelen dat een sanctie op een overtreding onwenselijke gevolgen heeft voor kinderen. Prudentie en professionaliteit van het bestuursorgaan vormen hierbij het kader van de afwegingen. Het is aan hen om hier goed mee om te gaan.

c. Waarschuwingsmogelijkheid

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom in het Boetebesluit wordt aangegeven dat er een mogelijkheid is tot het geven van een waarschuwing, aangezien die mogelijkheid direct volgt uit de wet.

De mogelijkheid van het geven van een waarschuwing in plaats van een bestuurlijke boete wordt bij het wetsvoorstel verruimd, waarvoor een delegatiegrondslag wordt opgenomen in het vierde lid van de desbetreffende artikelen in de materiewetten die betrekking hebben op de regeling van de bestuurlijke boete. Deze verruiming wordt verder uitgewerkt in het Boetebesluit. Op grond van het huidige vierde lid kan enkel een waarschuwing door de uitvoeringsinstantie worden gegeven indien als gevolg van de overtreding er geen sprake is geweest van een benadelingsbedrag. Op grond van de voorgestelde delegatiegrondslag worden in het Boetebesluit limitatief de situaties geduid waarin een waarschuwing kan worden gegeven. Dit betreft de situatie waarin sprake is van een gering benadelingsbedrag en de situatie waarin sprake is van mensen die weliswaar te laat, maar wel zelf wijzigingen in hun omstandigheden melden.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe wordt omgegaan met recidive van mensen die volgens voorliggend wetsvoorstel een waarschuwing zouden krijgen, maar die eerder toch zijn beboet en bij wie het nog een keer misgaat.

Van recidive is sprake als er een eerdere overtreding is en de daarbij opgelegde boete onherroepelijk is. Dat geldt ook voor de situatie die de leden van de fractie van D66 beschrijven. Deze mensen hebben onder de huidige geldende wetgeving een boete opgelegd gekregen. Binnen het aangepaste boeteregime zal, ook in het kader van recidive, het bestuursorgaan kijken naar de mate verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en de omstandigheden van het geval. De uitvoering moet dit dus ook in de beschreven situatie meewegen bij de vaststelling van de hoogte van de boete.

3. Bevorderen rechtsgelijkheid en eenduidige uitvoeringspraktijk

De leden van de fracties van de VVD, SP, CDA, D66, CU en SGP wijzen op de complexiteit die ontstaat door hetgeen in het wetsvoorstel en concept ontwerpbesluit is neergelegd. De verschillende fracties vragen of hierdoor geen ongewenste verschillen in de uitvoeringspraktijk en rechtsonge-

lijkheid ontstaan. De leden van de D66-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat alle bestuursorganen de wet op eenzelfde manier toepassen.

De regering is van mening met het voorliggende wetsvoorstel en de voorgenomen aanpassing van het Boetebesluit een balans te hebben gevonden tussen de noodzakelijke flexibiliteit en ruimte voor bestuursorganen om te komen tot een evenredige boeteoplegging en een uniforme, handhaafbare uitvoeringspraktijk waarin de rechtsgelijkheid wordt geborgd. Verschillen in de aard van de uitkeringen en inrichting van processen en de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten als decentrale bestuurslaag maakt het onvermijdelijk dat verschillen bestaan in de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan wet- en regelgeving. Met de Fraudewet van 2013 is meer eenheid en gelijkheid gebracht in de sanctionering bij overtreding van de inlichtingenplicht. Voor 2013 liep de uitvoeringspraktijk sterk uiteen. Met de huidige aanpassingen streeft de regering er naar deze eenheid en gelijkheid te handhaven. De regering laat daarom het boetebeleid niet aan de afzonderlijke uitvoeringsinstanties over. In het concept Boetebesluit dat uw Kamer ter informatie (Kamerstukken II, 2015–2016, 34 396, nr. 5) heeft ontvangen, worden de uitgangspunten die de boeteoplegger in acht moet nemen bij de bepaling van de boetehoogte vastgelegd. Dit geldt ook voor de criteria voor de verschillende gradaties van verwijtbaarheid (verminderde verwijtbaarheid, verwijtbaarheid, grove schuld en opzet). Zoals ook de Afdeling advisering Raad van State in haar advies aangeeft, werkt dit uniformerend. Ook reeds gedane uitspraken van de bestuursrechter waarin deze gradaties worden toegepast, werken uniformerend voor de uitvoeringspraktijk. Dit wetsvoorstel maakt duidelijk dat de uitvoeringsinstanties gehouden zijn deze gradaties in hun oordeelsvorming te betrekken. Hiermee volgt de regering de CRvB die bij haar uitspraak heeft aangegeven dat het de voorkeur verdient dat de uitgangspunten voor boeteoplegging in beleid worden vastgesteld.

De leden van de fractie van de VVD vragen om een reactie op de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State, dat de verschillende categorieën verwijtbaarheid zorgen voor subjectieve factoren die de oordeelsvorming belemmeren. Ook de leden van de fractie van de SGP vragen of met name gemeenten uitvoering kunnen geven aan strafrechtelijke categorieën als schuld en opzet. De leden van de fractie van VVD, SP en SGP vragen hoe de regering vooral gemeenten gaat ondersteunen bij de toepassing van het aangepaste boeteregime. De leden van de fractie van PvdA vragen op welke wijze UWV, SVB en gemeenten zijn betrokken bij het opstellen van de wijzigingen.

Sinds de uitspraak van de CRvB in 2014 zijn UWV, SVB en gemeenten gehouden het daarin vastgelegde boeteregime, inclusief de gradaties van verwijtbaarheid, toe te passen. Direct na de uitspraak is, met het oog op de uitvoerbaarheid en eenduidigheid van de uitvoeringspraktijk, gestart met de Kenniskring Fraudewet Ketenpartners waarin het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, UWV, SVB en gemeentelijke vertegenwoordigers gezamenlijk optreden. Dit overleg heeft geleid tot een gezamenlijke interpretatie van de uitspraak en vastlegging van uitgangspunten. UWV en SVB hebben deze begin 2015 in hun beleidsregels en werkinstructies verwerkt. Bij UWV en SVB is sindsdien een stabiele, werkbare uitvoeringspraktijk ontstaan die hiermee in lijn is. Het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving heeft, financieel hiertoe ondersteunt door SZW, een handvat voor gemeenten opgesteld die de toepassing van het nieuwe boetestelsel moet ondersteunen. De regering acht het wenselijk om de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te blijven ondersteunen en is voornemens om de activiteiten van het Kennis-

centrum inzake de Fraudewet in 2016 te blijven ondersteunen. De activiteiten bestaan uit:

- 1 loket (www.Fraudewet.nl) waar gemeenten met al hun vragen rechtstreeks terecht kunnen;
- Gemeenten worden op de hoogte gehouden van ontwikkelingen inzake de Fraudewet en jurisprudentie;
- Handreikingen, werkwijzers modelverordeningen, modelteksten, checklist etc. inzake de uitvoering en toepassing van de Fraudewet op basis van behoeften van gemeenten. Gemeenten hoeven daarmee zelf niet te onderzoeken wat de wetgeving betekent voor de uitvoering;
- Regionale gebruikersbijeenkomsten (workshops) zoals de Boetetafels.

De leden van de fractie van de PvdA vragen een toelichting in hoeverre de uitvoerende instanties problemen ondervinden met de complexiteit waar de Raad van State op gewezen heeft

De regering beschikt niet over een landelijk beeld van de huidige uitvoeringspraktijk bij de 390 gemeenten. Wel zal in 2016 monitoronderzoek plaatsvinden waarbij de toepassing van het boetestelsel sinds de uitspraak van de CRvB onder andere onderwerp van onderzoek is.

De leden van de fractie van D66 zouden het logisch vinden dat de handhaving zich voornamelijk gaat richten op de zaken waarin sprake is van opzet en grove schuld. Zij vragen om toelichting op hoe de handhavingspraktijk wordt ingericht op een manier die hieraan tegemoet komt.

De Fraudewet regelt het sluitstuk van de handhavingsketen, namelijk de sanctionering van het overtreden van de inlichtingenplicht. Hierbij is het wettelijk uitgangspunt dat *alle* verwijtbare overtredingen, ongeacht de mate van verwijtbaarheid, worden gesanctioneerd. De uitvoeringsinstanties zijn gehouden om alle verwijtbare overtredingen te sanctioneren. Het nu voorliggende wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Wel wordt met het wetsvoorstel geregeld dat de mate van verwijtbaarheid medebepalend is voor de hoogte van de op te leggen boete.

4. Verhouding tot het strafrecht

De leden van de SP- en CU-fractie vragen waarom de regering niet heeft gekozen om de handhaving van overtredingen waarbij grove schuld of opzet aan de orde is te laten plaatsvinden binnen het strafrecht zoals de Raad van State adviseert in haar ongevraagd advies van 13 juli 2015. De leden van de SGP-fractie vragen waarom er in beginsel niet veel eerder dan bij een benadelingsbedrag van 50.000 euro van wordt uitgegaan dat de afdoening aan het OM wordt overgelaten.

De regering heeft er voor gekozen om de uitspraak van de CRvB inzake het boetestelsel te volgen. Met de Fraudewet in 2013 is gekozen om de strafrechtelijke aangiftegrens bij uitkeringsfraude te verhogen naar 50.000 euro. Hierdoor kunnen UWV, SVB en gemeenten sneller reageren op overtredingen. Een overtreding van de inlichtingenverplichting kan zowel een bestuursrechtelijke overtreding opleveren als een strafbaar feit. In dit verband wordt gewezen op de Aanwijzing sociale zekerheidsfraude waarbij het opsporings- en vervolgingsbeleid is vastgelegd met betrekking tot fraude met uitkeringen. Daaruit volgt dat in beginsel bij een benadelingsbedrag hoger dan 50.000 euro door het uitvoeringsorgaan aangifte wordt gedaan van een strafbaar feit en dat bij benadelingsbedragen van 50.000 euro of lager in beginsel de overtreding bestuursrechtelijk wordt afgedaan. De voorkeur voor bestuursrechtelijke afdoening, neemt niet weg dat bij fraudes waarbij sprake is van een ernstige normoverschrijding en/of grote bedragen en/of recidive, het strafrecht een passende interventie blijft en dat in bepaalde gevallen ook beneden de

aangiftegrens van 50.000 euro een strafrechtelijke interventie mogelijk is. Teneinde gerichter te kunnen bepalen of bestuursrechtelijke of strafrechtelijke interventie wenselijk is, is met ingang van 2016 een pilot gestart waarin UWV- en SVB-zaken centraal worden aangebracht bij het OM. In dit kader vindt overleg plaats tussen de UWV, SVB en het OM. Hierdoor kan ook de kwaliteit van de processen-verbaal worden verhoogd en daarmee de kans dat zaken met succes strafrechtelijk kunnen worden afgedaan. De pilot heeft een doorlooptijd van een jaar.

5. Gevolgen van aanpassing wet- en regelgeving

De leden van de fractie van de VVD en CU vragen naar de opbouw van de financiële raming. De leden van de fractie van D66 vragen zich af of dit wetsvoorstel ook financieel is afgedekt.

De financiële raming is als volgt opgebouwd. Allereerst is er het directe effect. Deze is opgebouwd uit twee onderdelen, namelijk enerzijds de uitbreiding van de waarschuwingsmogelijkheid en anderzijds de aanpassingen van het Boetebesluit. Beide leiden tot lagere boeteopbrengsten. Om een inschatting van het gezamenlijke financiële effect te kunnen maken, is gebruik gemaakt van de uitvoeringsgegevens van UWV en SVB over de verdeling van boetehoogtes en de mate van verwijtbaarheid. De voornaamste veronderstellingen hierbij zijn dat door de uitbreiding van de mogelijkheid tot geven van een waarschuwing het aantal opgelegde boetes zal verminderen en de hoogtes van de boetes aanzienlijk lager zullen zijn. Het wegvallen van deze boeteopbrengsten leidt naar schatting tot € 21 miljoen lagere boete-opbrengsten. Ten tweede is er, net als bij de invoering van de Fraudewet, rekening gehouden met een gedragseffect. De veronderstelling hierbij is dat hogere boetes afschrikwekkend werken. Door het verlagen van de boetes neemt dit gedragseffect af. Dit effect is ingeschat op 12 miljoen euro. De precieze mate van dit effect is met onzekerheid omgeven. De aannames en systematiek zijn gelijk aan die bij de oorspronkelijke Fraudewet. De ramingen die daaraan ten grondslag liggen zijn destijds uitvoerig bediscussieerd met en op plausibiliteit getoetst door het Centraal Planbureau. De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn afgedekt binnen het totale budgettaire beeld van de SZW begroting 2016.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de effecten van het aangepaste overgangsrecht dat opgenomen is in het wetsvoorstel conform de uitspraak van de CRvB.

Hierover is geen gedetailleerde info beschikbaar. De inschatting is echter dat dit om een beperkt aantal gevallen gaat, waardoor ook eventuele financiële consequenties beperkt zullen zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen of uitvoeringsorganisaties gecompenseerd worden voor de gederfde inkomsten ten gevolge van de aanpassing van de Fraudewet. De leden van de fractie van de SP vragen zich af of de gederfde boete-inkomsten als gevolg van dit wetsvoorstel bij gemeenten worden gecompenseerd en of met de kostenraming van vier miljoen euro voldoende maatwerk geleverd kan worden. De leden van de fractie van CU vragen op welke aannames rond complexiteit de berekening van de extra kosten van handhaving is gebaseerd. De leden van de fractie van VVD zeggen geluiden te hebben ontvangen dat de administratieve belasting bij gemeenten als gevolg van de onderbouwing van alle boetedossiers zal vermeerderen. De fractie van de VVD vraagt of de regering bereid is een uitvoeringstoets te doen naar de administratieve belasting van gemeenten ten gevolge van de onderbouwing van de boetedossiers.

UWV en SVB worden niet gecompenseerd omdat de boeteontvangsten voor deze uitvoeringsorganisaties niet taakstellend zijn. Zij dragen daarmee geen financieel risico, dit ligt bij het Rijk. Gemeenten worden voor de gederfde boete-inkomsten wel gecompenseerd. Zij dragen immers ook een financieel risico doordat hun uitkeringslasten gebudgetteerd zijn.
Uit de uitvoeringstoetsen van UWV en SVB blijkt dat de uitvoeringskosten niet of nauwelijks toenemen. Voor gemeenten geldt eenzelfde schatting en zij worden dan ook niet gecompenseerd voor eventuele effecten op de uitvoeringskosten.

De regering heeft de geluiden van administratieve belasting bij gemeenten tot op heden niet ontvangen. In hun bestuurlijke reactie bij het wetsvoorstel en het concept Boetebesluit hebben VNG en Divosa niet gewezen op een mogelijke administratieve belasting als gevolg van de aanpassingen. In 2016 zal monitoronderzoek plaatsvinden waarbij de toepassing van het boetestelsel en de eventuele ervaren knelpunten sinds de uitspraak van de CRvB centraal staan.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af wat de verwachting is van het effect van deze wet- en regelgeving op de incassoratio's van gemeenten van opgelegde boetes. Zij vragen of een overzicht kan worden gegeven van de opgelegde boetes tussen 2013 en heden door de SVB, UWV en gemeenten en de incassoratio's hiervan.

Op basis van de SZW jaarverslagen 2013 en 2014 is uw Kamer op 11 november 2015 (Kamerstukken II, 2015/16, 34 300, nr. 12) een overzicht gestuurd met cijfers over de opgelegde boetes en de incassoratio's (zie de tabellen hieronder). De incassoratio zal de komende jaren nog verder toenemen omdat is bepaald dat invordering van het benadelingsbedrag en de boete gedurende 10 jaar kan plaatsvinden. Het effect van de wetswijziging op de incassoratio's van gemeenten is op voorhand niet te bepalen. Mogelijk worden boetes eerder geïncasseerd, omdat de boetebedragen in veel gevallen lager zijn.

	Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000)			Totaal benadelingsbedrag (x € 1 mln)			Totaal opgelegde boetebedrag (x € 1 mln)		
	2013	*2014*	*2015*[1]	*2013*	*2014*	*2015*[1]	*2013*	*2014*	*2015*[1]
UWV	38,1	50,1		71,7	87,8		23,4	55,0	
SVB	3,8	3,3		11,1	7,5		2,5	3,1	
Gemeenten	4,9	11		20,0	62,0		7,6	19,0	
Totaal	*46,8*	*64,4*		*102,8*	*157,3*		33,5	77,1	

[1] Deze cijfers worden in mei 2016 opgenomen in het beleidsverslag van het SZW jaarverslag.

	Incassoratio					
	Na 1 jaar			Na 2 jaar		Na 3 jaar
	2013	2014	2015[1]	2013	2014[1]	2013[1]
UWV	28%	22%		50%		
SVB	33%	25%		57%		
Gemeenten	16%	12%		22%		
Totaal	26%	19%		45%		

[1] Deze cijfers worden in mei 2016 opgenomen in het beleidsverslag van het SZW jaarverslag.

6. Monitoring en evaluatie

De leden van de PvdA-, SP- en CDA- fractie vragen in welke mate de rechtsgelijkheid wordt gemonitord en of hiertoe nieuwe indicatoren worden ontwikkeld. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering gaat monitoren hoeveel boetes worden opgelegd en de mate van verwijtbaarheid waarvoor dit gebeurd. De leden van de PvdA-fractie vragen of een evaluatie van het wetsvoorstel wordt voorzien en welke indicatoren en criteria in dat geval worden gehanteerd.

De regering blijft de uitvoering en toepassing van de Fraudewet nauwgezet monitoren. Dit betreft het aantal opgelegde boetes en voor UWV en SVB ook de mate van verwijtbaarheid die aan de orde is. In de Kenniskring Fraudewet Ketenpartners worden signalen besproken. Verder zal in 2016 monitoronderzoek plaatsvinden waarbij de toepassing van het boetestelsel sinds de uitspraak van de CRvB onderwerp is. Ook wordt in 2016, zoals in de brief van 1 oktober 2014 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 488) is aangekondigd, gestart met een brede evaluatie van de handhaving van de socialezekerheidswetten. Het geregelde boetestelsel in de Fraudewet zal, als sluitstuk van de handhavingsketen, onderdeel zijn van deze evaluatie. Met de huidige beschikbare indicatoren is het niet mogelijk om de rechts(on)gelijkheid te monitoren. De regering ziet geen mogelijkheden hiertoe nieuwe indicatoren te ontwikkelen.

7. Aanbevelingen van de Nationale ombudsman

a. Algemeen

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom de aanbevelingen van de Nationale ombudsman niet zijn betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Is het kabinet het met de leden van de SP-fractie eens dat dit tot meer draagvlak voor wetsvoorstel kan leiden. De leden van de SP- en D66-fractie vragen in te gaan op welke wijze aanbevelingen van de Nationale ombudsman in het wetsvoorstel zijn verwerkt. De leden van de fractie van D66 vragen of de constatering juist is dat ten minste drie aanbevelingen niet zijn opgevolgd.

Op 4 december 2014 heeft de Nationale ombudsman zijn rapport «Geen fraudeur, toch boete» gepubliceerd. Zoals aangegeven tijdens het Algemeen Overleg van 17 december 2015 hecht de regering aan de opvatting van de Nationale ombudsman en heeft de bevindingen en aanbevelingen betrokken bij het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is dit benoemd. In de kamerbrieven van 16 december 2014 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 495) en 30 april 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 504) is ingegaan op de aanbevelingen van de Nationale ombudsman. Met het volgen van de uitspraak van de CRvB van november 2014 in het nu voorliggende wetsvoorstel en de voorgenomen wijziging van het Boetebesluit wordt in belangrijke mate tegemoet gekomen aan vier van de zeven aanbevelingen van de Nationale ombudsman, namelijk (1) te zorgen voor proportionele boetes in individuele gevallen, (2) coulant om gaan bij het niet willen frauderen, (3) een lagere boete (max.10%) in deze gevallen en (4) een waarschuwing bij vergissingen en kleine termijnoverschrijdingen. Voor wat betreft de overige drie aanbevelingen inzake schuldhulpverlening (5), beslagvrije voet (6) en strafrechtelijke aangiftegrens (7) ligt aanpassing van wetgeving niet voor de hand.

b. Boeteregime

De leden van de fractie van de PvdA vragen in hoeverre het opvolgen van de aanbeveling van de Nationale ombudsman om een maximumboete van 10% van het benadelingsbedrag te hanteren als plausibel is dat een andere oorzaak dan het willen frauderen ten grondslag ligt aan de overtreding, waarborgt dat geen onevenredige boete wordt opgelegd.

De boeteoplegger heeft beoordelingsvrijheid waar het gaat om de bepaling van de boetehoogte in het individuele geval. Omwille van de rechtseenheid en de rechtszekerheid worden in het Boetebesluit enkele uitgangspunten geformuleerd die de boeteoplegger hierbij in acht moet nemen. De regeling van de boetehoogte wordt zodanig geformuleerd dat de genoemde percentages in het Boetebesluit uitgangspunten betreffen en daarmee de boeteoplegger de ruimte heeft om in elk individueel geval te kunnen komen tot een evenredige boete. De hoogte van de bestuurlijke boete wordt in beginsel vastgesteld met inachtneming van deze uitgangs-punten. Echter in het individuele geval dient steeds sprake te zijn van een evenredige bestuurlijke boete en wanneer de individuele omstandigheden daartoe aanleiding geven wordt de bestuurlijke boete gematigd. Op deze wijze wordt geborgd dat in alle individuele gevallen een evenredige boete wordt opgelegd.

c. Schuldhulpverlening

De leden de fracties van SP, PvdA, D66 en CU vragen waarom de aanbeveling van de Nationale ombudsman inzake de toegang tot de schuldhulpverlening niet wordt opgevolgd.

De Nationale ombudsman doet de aanbeveling te voorkomen dat iemand wordt uitgesloten van de schuldhulpverlening. De gemeentelijke schuldhulpverlening is geregeld in de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) en niet in de Fraudewet. Zoals in de Kamerbrief van 30 april 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 504) uiteengezet, geeft de Wgs gemeenten een grote vrijheid om invulling te geven aan integrale schuldhulpverlening. De Wgs gaat uit van een brede toegang tot de schuldhulpverlening. De Wgs kent slechts één uitsluitingsgrond. Een vreemdeling die onrechtmatig in Nederland verblijft, komt niet in aanmerking. Voor alle andere mensen is toegang tot de schuldhulpverlening regel, tenzij individuele omstandigheden aanleiding zijn voor de gemeente om de toegang te weigeren. In de Wgs is opgenomen dat het college van burgermeester & wethouders schuldhulpverlening kan weigeren in geval van fraude en recidive. Gemeenten die gebruik maken van deze (of andere) weigeringgronden moeten altijd een afweging maken of de individuele omstandigheden er toe leiden dat schuldhulpverlening geweigerd moet worden. Mensen mogen dus niet categoraal worden uitgesloten. Het is dus mogelijk voor gemeenten iemand met een fraudevordering toe te laten tot schuldhulpverlening. Het is aan de gemeenten om te bepalen of zij na een individuele afweging deze mensen willen helpen. Er zijn daarmee geen wettelijke belemmeringen voor de toegang tot de schuldhulpverlening.
De Fraudewet bepaalt wel dat UWV, SVB en gemeenten geen medewerking mogen verlenen aan een schuldregeling waarbij finale kwijting aan de orde is. Idee hierachter is dat schulden ontstaan door verwijtbare overtreding van de inlichtingenplicht niet kwijtgescholden mogen worden maar volledig moeten worden betaald. In genoemde Kamerbrief heeft de regering aangegeven dit een belangrijk uitgangspunt te vinden. Het gevolg is dat gemeenten, UWV en SVB, bij fraudevorderingen niet mogen meewerken aan een schuldregeling, met de intentie om de vordering (gedeeltelijk) kwijt te schelden. Wel is het mogelijk mee

te werken aan een schuldregeling waarbij de inning van fraudeschulden tijdelijk, gedurende de schuldregeling, (deels) wordt bevroren. Dit vraagt wel medewerking van alle schuldeisers. Om misverstanden te voorkomen is, zoals genoemd in de brief van 30 april 2015, via de Verzamelwet SZW 2016 de wettekst verduidelijkt. Ook is in de Verzamelbrief aan gemeenten van 5 juli 2015 gewezen op de wettelijke mogelijkheden die bestaan. Daarnaast kunnen gemeenten uiteraard ook andere beschikbare instrumenten zoals budgetbeheer en -coaching inzetten.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre de uitvoerende partijen gebruik maken van de ruimte die de wet biedt. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe hoog het percentage is van mensen dat in een schuldhulpverleningstraject zit en te maken heeft met een bestuurlijke boete onder de Fraudewet.

De regering beschikt niet over informatie die inzicht geeft in hoeverre de uitvoerende partijen gebruik maken van de ruimte die de wet biedt of inzicht in de mate waarin mensen met fraudeschulden worden toegelaten tot schuldhulpverlening.

De leden van de SP-fractie vragen of kan worden meegegaan in de redenering dat door de huidige wetgeving de situatie van betrokkene zo uitzichtloos wordt dat de maatschappelijke kosten hoger kunnen uitpakken dan de opgelegde boete. Ook vragen zij de reactie op de stelling van de gemeenten dat mensen met schulden moeilijker aan een baan komen. Is het kabinet het met de leden van de SP- fractie eens dat mensen hierdoor in een vicieuze cirkel van armoede en uitsluiting terecht kunnen komen.

Problematische schulden kunnen voor mensen een belangrijke belemmerende factor zijn voor (volwaardige) participatie. Daarom wordt ingezet op het voorkomen van problematische schulden dan wel het oplossen daarvan. Dat vraagt dat de gemeentelijke schuldhulpverlening samen met de schuldenaar naar een passende oplossing zoekt. Een oplossing die ook voor de verschillende schuldeisers aanvaardbaar is. Het naar maximaal vermogen werken aan de aflossing van de openstaande schuld, past daarbij en inzet op het verwerven van werk (re-integratie) behoort daar waar mogelijk onderdeel te zijn van de gekozen oplossing.

d. Beslagvrije voet

De leden van de fracties van de PvdA, CU en D66 vragen waarom de aanbeveling van de Nationale ombudsman inzake het respecteren van de beslagvrije voet niet wordt opgevolgd en aan te geven waarom volgens de regering de huidige wettelijke bepalingen voldoende ruimte bieden om de door de Nationale ombudsman geschetste problemen op te lossen. In hoeverre maken de uitvoerders gebruik van deze ruimte? De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe deze aanbeveling zich verhoudt tot de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016.

De Nationale ombudsman adviseert om de maatregel terug te draaien om bij herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht ten aanzien van de boete de beslagvrije voet niet te respecteren. Zoals in de Kamerbrief van 30 april 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 504) is vastgelegd, heeft de wetgever met het buitenwerking stellen van de beslagvrije voet beoogd invulling te geven aan een robuuste invordering. Een boete werkt immers alleen preventief als de incasso ook daadwerkelijk plaatsvindt. Het buiten werking stellen van de beslagvrije voet kan alleen in situaties waarin mensen zich voor de tweede en volgende keer niet aan de verplichtingen hebben gehouden, dus recidiveren en heeft alleen

betrekking op de recidiveboete. Voor de inning van onterecht ontvangen uitkering wordt ook bij recidive de beslagvrije voet altijd gerespecteerd. De regering beschikt niet over gegevens in welke mate bij de inning van de recidiveboete de beslagvrije voet daadwerkelijk buiten werking wordt gesteld. Uit eerder monitoronderzoek (Kamerstukken II, 2013/14, 17 050, nr. 474) zijn geen knelpunten op dit gebied naar voren gekomen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat recidive weinig voorkomt. In 2014 heeft UWV 953 recidiveboetes opgelegd, SVB in de eerste 8 maanden van 2015 26. Van gemeenten zijn geen cijfers beschikbaar. Slechts voor een deel van deze recidiveboetes zal de grens van de beslagvrije voet in beeld komen. Voor de inning van recidiveboetes bij UWV- en SVB-regelingen zal dit naar verwachting weinig voorkomen: de uitkeringen zijn relatief hoog, de boetes zijn sterk verlaagd, er is vaak een partner met inkomsten/ vermogen. Voor gemeenten geldt dat zij niet de plicht hebben om bij recidive de beslagvrije voet buiten werking te stellen. Het is aan gemeenten hierin een zorgvuldige afweging te maken. Daarbij komt dat met het aangepaste boeteregime de recidiveboetes aanzienlijk lager zijn dan voorheen. Bij de bepaling van de boetehoogte kan rekening worden gehouden met de financiële omstandigheden van betrokkene, ook in geval van recidive.
Met de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 in bijstandszaken is hieraan een nadere invulling gegeven. Voor de berekening van de hoogte van de bestuurlijke boete hanteert de CRvB daarbij het uitgangspunt dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet volledig beschikbaar is voor het bepalen van de hoogte van de boete. Ook eventueel beschikbaar vermogen moet worden gebruikt voor het betalen van de boete. De uitspraak ziet niet expliciet op de hoogte van de (recidive) boete en op de inning. Niettemin geldt ook ten aanzien van de recidiveboete dat bij de vaststelling van de hoogte van de boete op grond van artikel 5:46, tweede lid, Awb zo nodig ook rekening moet worden gehouden met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd en de financiële draagkracht van betrokkene.
Als toch sprake is van het buitenwerking stellen van de beslagvrije voet om de recidiveboete te kunnen innen, is dit tijdelijk van aard. Hierbij gaat het om een tijdvak van ten hoogste vijf jaar. Een langere periode is niet wenselijk om te voorkomen dat er grote problemen zouden ontstaan op het terrein van armoede. Verder geldt dat wanneer als gevolg van verrekening van de recidiveboete over de beslagvrije voet mensen in de bijstand belanden, een deel van de uitkering waarover wordt verrekend buiten schot blijft in verband met zorgkosten, woonkosten en de kosten van kinderen. Vanwege het vangnetkarakter van de Participatiewet is naast het niet verplichtend karakter gekozen voor een periode van maximaal drie maanden waarin de beslagvrije voet buiten werking kan worden gesteld bij recidive.

De leden van de SP-fractie vragen hoe het buiten werking stellen van de beslagvrije voet valt te rijmen met de recente inspanningen van het kabinet om mensen met schulden beter te beschermen. De leden van de SP-fractie vragen om hier nader op in te gaan en aan te geven op welke wijze hier sprake is van eenduidig kabinetsbeleid.

Mensen moeten aan hun financiële verplichtingen voldoen, maar niet ten koste van alles. Zij moeten voldoende middelen overhouden om in hun (basale) kosten van levensonderhoud te kunnen voorzien. Daarvoor dient de beslagvrije voet. Iedereen heeft recht op de beslagvrije voet. Dat is uitgangspunt van kabinetsbeleid. Er kunnen echter zodanige zwaarwegende belangen zijn dat dit inbreuk op dit uitgangspunt rechtvaardigt. In geval van herhaalde uitkeringsfraude zijn dergelijke belangen aanwezig en is in de wet een uitzondering op de hoofdregel opgenomen. Overigens is de inbreuk op de beslagvrije voet slechts tijdelijk om zo de nadelige

gevolgen voor de schuldenaar niet onevenredig te laten zijn en in verhouding met de door de Fraudewet te dienen doelen. De inspanningen van de regering waarop de leden van de fractie van SP doelen, richten zich niet op hierboven genoemde wettelijke uitzonderingen, maar zijn gericht op het sterk vereenvoudigen van het systeem voor de berekening van de beslagvrije voet. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat in het huidige systeem bij de berekening van de juiste beslagvrije voet zich een aantal knelpunten voordoen. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in haar brief van 23 december 2015 (Kamerstukken II, 2015/016, 24 515, nr. 324) uiteengezet hoe de regering het huidige systeem van berekening wil vereenvoudigen.

e. Verhouding tot strafrecht

De leden van de fracties van SP D66, CU en SGP vragen waarom niet is gekozen om de verhouding tot het strafrecht aan te passen zoals de Nationale ombudsman adviseert.

De Nationale ombudsman beveelt aan om de strafrechtelijk aangiftegrens te verlagen zodat voor het opleggen van hoge boetes ook de waarborgen zoals aanwezig in het strafrecht vereist zijn. In het strafrecht dient bij dergelijke hoge boetes schuld en opzet aangetoond te worden. Zoals aangegeven in de brief van 30 april 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 504) wordt met het aangepaste boeteregime hieraan tegemoet gekomen. De noodzaak om met dit doel de strafrechtelijke aangiftegrens te verlagen is niet aanwezig.

8. Verhouding tot uitspraak van de Centrale Raad van Beroep 11 januari 2016

De leden van de fracties van de VVD, PvdA en SP vragen de Minister op welke wijze zal worden omgegaan met de uitspraak van de CRvB van 11 januari jl. Gaat de Minister deze uitspraak wederom codificeren, of kiest hij ervoor om het Boetebesluit nader onderbouwen, zodat dit in de toekomst de rechterlijke toets kan doorstaan. De leden van de PvdA vinden de argumentatie dat de nieuwe uitspraak van de CRvB niet leidt tot verdere aanpassing van wet- en regelgeving niet overtuigend.

Met de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 (ECLI:NL:CRVB:2016:12) en een vijftal andere uitspraken van dezelfde datum geeft de CRvB een nadere invulling hoe rekening te houden met de financiële draagkracht bij bestuurlijke boetes in het kader van bijstandszaken. In zijn uitspraak oordeelt de CRvB dat een bestuurlijke boete een betrokkene niet onevenredig in zijn inkomen en vermogen mag treffen. De CRvB oordeelt dat hierbij een begrenzing in tijd, afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, van maximaal twee jaar in acht moet worden genomen. Dit betekent dat een gemeente bij het bepalen van de hoogte van de boete zich ervan dient te vergewissen dat de boete, gelet op de draagkracht van de overtreder, geen onevenredige gevolgen heeft. De CRvB hanteert daarbij het uitgangspunt dat het volledige bedrag van het inkomen boven de beslagvrije voet volledig beschikbaar is voor het betalen van de boete. Ook eventueel beschikbaar vermogen moet worden gebruikt voor het betalen van de boete. Het is in de eerste plaats aan belanghebbende om inzicht te geven in zijn financiële draagkracht.
Ten aanzien van een bestuurlijke boete is artikel 5:46, tweede lid, van de Awb van toepassing. Uit deze bepaling volgt dat het bestuursorgaan de bestuurlijke boete afstemt op de ernst van de overtreding en de mate waarin in deze aan de overtreder kan worden verweten en daarbij rekening houdt met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd. Hierbij gaat het om een individuele evenredigheidstoetsing. De

ernst van de overtreding en de mate van verwijtbaarheid vormen de primaire uitgangspunten voor de bepaling van de boetehoogte. De uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 heeft geen betrekking op deze primaire uitgangspunten. Verder richt de uitspraak zich in eerste instantie tot belanghebbenden en de uitvoeringsinstanties en is de regelgeving niet in strijd met de uitspraak. Daarnaast wordt erop gewezen dat deze uitspraak alleen betrekking heeft op bijstandszaken en er tot op heden (nog) geen specifieke rechtspraak is ontwikkeld in het kader van boetezaken die betrekking hebben op andere uitkeringswetten die worden uitgevoerd door het UWV en de SVB. Dit brengt met zich mee dat de uitspraak van de CRvB van 11 januari 2016 niet behoeft te worden gecodificeerd.

Uiteraard dienen gemeenten in bijstandszaken rekening te houden met de door de CRvB ontwikkelde criteria voor de draagkracht. Deze criteria zijn concreet geformuleerd en bieden in de regel houvast om rekening te houden met de draagkracht van betrokkene bij de vaststelling van de boetehoogte. Zo nodig kunnen gemeenten bij verordening nog nadere (uitvoerings)regels stellen ter verdere operationalisering van deze criteria die zijn of nog worden ontwikkeld in de rechtspraak.

9. Herziening

De leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 hebben vragen gesteld over de eerder opgelegde boetes waar geen rechtsmiddel meer tegen open staat.

In het Algemeen Overleg Handhaving van 1 juli 2015 is hierover met uw Kamer gesproken. Boetes waar geen rechtsmiddel meer tegen open staat, zijn boetes waartegen geen bezwaar meer kan worden gemaakt en waartegen niet meer in beroep kan worden gegaan. In dat geval is het boetebesluit onherroepelijk en rechtens onaantastbaar. Boetes die vóór 24 november 2014 zijn opgelegd en waar destijds wel een rechtsmiddel tegen open stond, zijn door de uitvoeringsorganisaties inmiddels herzien op basis van de uitspraak van de CRvB. Uw Kamer is op 30 april 2015 (Kamerstukken II, 2014/15, 17 050, nr. 504) geïnformeerd dat de regering heeft besloten om de uitvoeringsorganisaties te verzoeken om onherroepelijke boetebesluiten niet te herzien. Er is geen juridische verplichting om deze boetes opnieuw te beoordelen. Het herbeoordelen van rechtens onaantastbare boetes zou een precedent scheppen dat gevolgen kan hebben, ook buiten het stelsel van de sociale zekerheid. Daarnaast is het herbeoordelen erg kostbaar.

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de geschatte kosten van 56 miljoen euro voor heroverwegen van de boetes verdeeld is tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties en waar het verschil van inzicht bestaat over de financiering van een herzieningsactie.

De genoemde 56 miljoen euro betreft ongeveer 7½ miljoen euro bij gemeenten, 45 miljoen euro bij het UWV en 3½ miljoen euro bij de SVB. Gemeenten zijn het bevoegde bestuursorgaan en als zodanig mogen ze terugkomen op door hen genomen besluiten die rechtens onaantastbaar zijn geworden. Ook als er geen sprake is van nieuwe feiten en omstandigheden. Mocht een gemeente daartoe zelf besluiten, dan betaalt zij zelf de kosten van de onverplichte terugbetaling. Het ligt niet voor de hand hier rijksmiddelen voor in te zetten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher